

EDUCAÇÃO, ESTADO E QUALIDADE DE VIDA

Cleusa Maria da SILVA¹
cmsilva4@hotmail.com

Resumo

O processo de globalização gerou um mundo com um nível de riqueza nunca visto antes, mas ao mesmo tempo aumentou os problemas como a fome, extrema pobreza e falta de liberdade ou regimes autoritários. Os países pobres com sistemas educacionais precários não alcançam um nível tecnológico capaz de promover o desenvolvimento. O Estado visando amenizar os problemas, investe em políticas públicas de transferências de renda e educacional. Assim esse artigo visa sobre a luz da teoria de Amartya Sen "Desenvolvimento com Liberdade" analisar a evolução das políticas de transferências de renda no Brasil e as diferenças na implementação de política Educacional no México, Argentina e Brasil. Amartya Sen entende que existe uma relação entre pobreza de renda e pobreza de capacidades, embora sejam duas perspectivas distintas. Renda é um meio importante para a obtenção de capacidades e o aumento de capacidades de uma pessoa tende a aumentar sua produtividade e renda. Dessa forma, a educação básica e saúde, apesar de relacionarem-se diretamente ao aumento de qualidade de vida, também aumentam o potencial da pessoa auferir renda e assim livrar-se da pobreza medida pela renda.

Palavras chaves: Desenvolvimento, políticas públicas, educação, renda.

Abstract

The globalization process has created a world with a level of wealth never before seen, but at the same time increased the problems such as hunger, extreme poverty, lack of freedom or authoritarian regimes. Poor countries with poor educational systems do not reach a technological level capable of promoting development. The state with the purpose of alleviating the problems of investing in public policy education and income transfers. So this article is about the theory of Amartya Sen "Development in Freedom" to analyze the evolution of policies of income transfers in Brazil and the differences in policy implementation in Mexico Educational Argentina and Brazil. Amartya Sen believes that there is a relationship between income poverty and capability poverty, although they are two different perspectives. Income is an important means to achieve increased capacity and capabilities of a person tends to increase their productivity and income. Thus, basic education and health, despite relate directly to improving quality of life, they also increase the person's potential to earn income and thus get rid of poverty measured by income.

Keys words: Development, public policy, education, income.

Introdução

O processo de globalização gerou um mundo com um nível de riqueza sem precedentes. Ademais, a democracia se instalou como o único sistema político aceitável. E, no entanto, problemas como a fome endêmica, extrema pobreza, falta flagrante de liberdade ou regimes autoritários e alto índice de analfabetismo ainda persistem em várias partes do mundo.

O Estado através de políticas públicas tenta amenizar o problema da desigualdade realizando políticas de transferência de renda, mas não é capaz de eliminar o problema da

¹ Professora na Universidade Estadual de Goiás – UEG UnU de Pires do Rio. Doutoranda em Políticas Públicas Estratégia e Desenvolvimento pela UFRJ. Pesquisadora da FAPEG.

desigualdade, mesmo promovendo projetos de desenvolvimento econômico com visibilidade para o desenvolvimento social.

Para Sen (2000), o desenvolvimento econômico e a qualidade de vida de um país é medido por vários critérios, sendo o grau de educação de sua população um dos mais importantes. A educação deveria ser a meta fundamental de qualquer governo. Assim, esse artigo visa, sob a luz da teoria de Amartya Sen, “Desenvolvimento com Liberdade”, analisar a evolução das políticas de transferências de renda no Brasil e as diferenças na implantação da política Educacional no México Argentina e Brasil.

A Teoria de Amartya Sen

Amartya Sen entende que existe uma relação entre pobreza de renda e pobreza de capacidades, embora sejam duas perspectivas distintas. Renda é um meio importante para a obtenção de capacidades e o aumento de capacidades de uma pessoa tende a aumentar sua produtividade e renda. Dessa forma, a educação básica e saúde, apesar de se relacionarem diretamente ao aumento de qualidade de vida, também aumentam o potencial da pessoa auferir renda. E, assim, livrar-se da pobreza medida pela renda, de forma que quanto mais inclusivo for o alcance da educação básica e dos serviços de saúde, maior será a probabilidade de que mesmo os potencialmente pobres tenham uma chance maior de superar a pobreza.

Como seria possível pensar em igualdade na diversidade? Os homens vivem no planeta em diversidade generalizada. Para Sen (2000), só é possível buscar a igualdade em termos individuais nos elementos mais básicos do indivíduo, enquanto ser isolado das reais relações sociais que o torna diferente. Dessa forma, cria-se o conceito de “liberdades substantivas” como elemento central da igualdade. Em seu livro “Desenvolvimento com Liberdade” (2000), Sen afirma que as liberdades substantivas incluem capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler, fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc.

Para Sen (op. cit.) essa concepção de igualdade tem gerado grandes problemas, em parte, por sua impossibilidade empírica, dado que as pessoas são diferentes e tem habilidades diversas e, portanto, não podem ter rendas iguais. De outra parte, por não ser, muitas vezes, o objetivo das pessoas terem o mesmo nível de renda de outros. Isso é quase como dizer que as pessoas livres podem escolher ser pobres, ou seja, nem todas as pessoas têm as mesmas necessidade e ambições.

A teoria de igualdade econômica é uma falha do raciocínio utilitarista que imagina que o bem estar social deva ser uma função, em última análise, das rendas, e que o bem estar social deva ser maximizado por meio de uma distribuição igualitária da renda. Antes de reivindicar igualdade, deve-se questionar “igualdade de quê? Para o autor, o homem busca outras coisas em sua vida além da maximização de sua satisfação a partir de uma cesta de bens; busca outros valores que não exclusivamente a utilidade, ligado apenas ao aspecto egoísta da natureza humana. O homem também busca a realização de coisas para as quais dá valor, caso da independência política de seu país, da eliminação da fome, do encontro da alma gêmea bem como da realização de coisas produzidas por seus próprios esforços. De tal maneira que, não basta o fornecimento de bens/renda para a verdadeira liberdade humana e para a promoção do desenvolvimento como manifestação dessa liberdade. Bastaria melhorar os fatores que constituem a base dessa liberdade como o fornecimento de saúde, educação etc. São importantes as “as liberdades substantivas” – as capacidades – de escolher uma vida que se tem razão para valorizar.

São indiscutíveis os benefícios das soluções dos problemas básicos das pessoas, principalmente daquelas mais pobres, para melhorar a sociedade capitalista. Saúde, educação, moradia digna, alimento para evitar a fome são elementos essenciais, ainda mais em uma sociedade que cria problemas que não são passíveis de solução via mercado. Dar a possibilidade de existência social para aqueles que são excluídos e uma existência enquanto cidadão participante da sociedade e não enquanto um pária que vive da bondade alheia é também importante.

A Evolução da Política de Transferência de Renda no Brasil

Alguns governos nas America Latina adotam políticas para amenizar os índices de pobreza em seus países, procurando adotar um sistema de proteção social, mas essas políticas têm cunho assistencialista. No Brasil, o primeiro passo foi à criação da Previdência Rural em 1971, cujo objetivo era garantir uma assistência mínima para o trabalhador do campo.

Segundo Soares e Sátyro (2009), foi a partir da Constituição de 1988 que se consolidaram novos e importantes aspectos para a construção de um novo sistema brasileiro de proteção social. A Carta Magna de 1988 equiparou o status da assistência social ao das outras políticas sociais que formam a espinha dorsal das políticas sociais: educação, saúde e previdência. Na medida em que a Constituição reconheceu o direito à aposentadoria não integralmente contributiva dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar –

garantindo transferência de solidariedade –, ela também, por definição, começou a criar um sistema de políticas sociais redistributivas, ainda que pleno de lacunas. Adicionou-se a isto a garantia do direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas. Por fim, a Carta criou o direito a uma renda de solidariedade para idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza: o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

A criação do BPC trouxe o reconhecimento explícito da existência da pobreza enquanto um risco social, pelo menos se combinado com outros riscos. O BPC outorga um salário mínimo a pessoas impedidas de trabalhar – por idade ou por deficiência física ou mental. Em dezembro de 1991 foi instituído um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), sob a forma de imposto de renda negativo. Políticas como essas promoveram um debate sobre o índice de pobreza no país e incitaram novas políticas.

Em 1996, foi criado o primeiro programa de transferência de renda condicionada federal, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI). Nos anos seguintes o país assistiu uma explosão de programas similares por todos os Estados da Federação, por exemplo, o Programa Bolsa Escolar e Bolsa Alimentação. Em 2003, o governo federal adotou o cadastro único e instituiu o Programa Bolsa Família. Essas políticas foram e continuam sendo uma tentativa de transferência de renda. Mas está longe de ser uma política que possa instituir a igualdade a condição humana discutida por Amartya Sen.

As Políticas Educacionais na Argentina, México e Brasil

Amartya Sen compreende a educação como um dos fatores que colaboram para o desenvolvimento de um país. A Educação é um dos principais critérios para medir a qualidade de vida de um país. A política educacional formulada e implementada na Argentina e no México tem um forte caráter descentralizador. Em ambos os países o processo de elaboração da política educacional não conta com a participação popular. As políticas são formuladas pelo Ministério da Educação com a aprovação do Presidente da República e são encaradas como uma forma de desonerar o governo federal da responsabilidade pelos gastos com a educação.

Tanto no México como na Argentina a política educacional adotada privilegiou a política de expansão e o aumento dos índices de matrícula e pouco avançou no sentido do aprimoramento da qualidade e da eficiência.

No México os atores envolvidos no processo foram o Poder Executivo, o Sindicato Nacional dos Professores e os governos subnacionais que participaram das negociações as

portas fechadas. Com o apoio dos governos subnacionais, o Poder Executivo pode forçar o apoio do sindicato, mas o sindicato assegurou a manutenção das políticas básicas que permaneceram intactas. O sucesso do Acordo Nacional para a Modernização do Ensino Básico se deu mediante a estrutura política partidária que uniu atores com interesses ora divergentes, mas de partidos de situação, isto é, o Poder Executivo e o Sindicato pertenciam ao mesmo partido e tinha interesses comuns, a manutenção da estabilidade política.

Outro ator que participa do processo de instituição da política educacional no México é o Congresso que atua na aprovação do projeto de lei e na modificação de um artigo da Constituição. Com a aprovação, percebe-se uma assimetria nas relações de poder e assegurou ao sindicato seu poder de negociação em nível nacional. Os mecanismos de monitoramento e aplicação do processo de descentralização terminaram enfraquecidos, deixando em abertos detalhes importantes relativos a acordos financeiros descentralizados e à coordenação da política educacional entre estados e o governo federal.

O projeto mexicano previa um programa inovador com o objetivo de vincular remuneração e promoções docentes ao desempenho e a intensificação da capacitação dos professores, mas o fator remunerador por mérito se caracterizou em um elemento de conflito. Como o sindicato e o governo mantinham uma política de alinhamento não se opôs frontalmente à reforma de avaliação de desempenho, mas assegurou de que ela ficaria sob seu controle e adquiriria características que impediriam repercussões substantivas sobre as políticas básicas. O sindicato se tornou um ator de peso, com poderes no Congresso e na maioria das negociações políticas que extrapolavam as questões educacionais.

Na Argentina, a política de descentralização se referia ao ensino médio, pois o ensino básico já havia sido transferido para os governos das províncias em 1997. Governadores e Sindicato se opuseram à proposta, os governadores em função que a transferência da responsabilidade no ensino que não vinha acompanhada de transferências de recursos e, o sindicato porque viu no projeto ameaças a diversas políticas básicas. As alianças entre governadores e senadores considerando as regras eleitorais motivaram os senadores a lançar uma contra proposta contrária à do Executivo. O Congresso passou a ser a principal arena de negociações até a aprovação de um projeto de lei conciliatório, sem ameaçar as políticas básicas.

As províncias assumiram os custos com a educação, entretanto, as receitas das províncias eram provenientes, em grande parte, de repasses diretos de recursos fiscais federais, além de assumir a responsabilidade da avaliação, elaboração de currículo e investimento em infraestrutura.

A recessão econômica que assolou a Argentina em 1995 e 1999 prejudicou a capacidade das províncias de acompanhar a expansão das matrículas, o que acarretou várias medidas de redução salarial e inviabilizou a política de incentivos aos professores. As conseqüências foram inúmeras, foi desde desentendimento entre executivo e sindicato até o corte de investimentos no setor educacional.

As atuações dos atores na implantação de políticas públicas da educação no México e na Argentina assumiram rumos diferentes. Enquanto no México o Poder Executivo aprovou o projeto de lei assegurando a manutenção da estabilidade política, conciliando interesses dos atores envolvidos, na Argentina atores como o Sindicato e o Congresso atuaram com poder de veto. E mesmo após a aprovação de um projeto de lei conciliatório e a implementação, houve uma reação de insatisfação por parte da classe dos trabalhadores (professores).

No Brasil as políticas públicas de educação têm sido objeto de comparação das iniciativas conduzidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso – FHC e pelo então governo Lula. As medidas adotadas por ambos os governos mantêm a mesma trajetória, ou seja, as políticas adotadas dão ênfase em expansão e acesso em vez de qualidade e eficiência. A sociedade não participa das discussões que define a agenda política para a formulação das políticas a serem adotadas.

O sistema educacional é estruturado dentro de um sistema hierárquico em que os atores da base – professor e aluno – não participa do processo de elaboração das políticas que são instituídas no setor e são meros coadjuvantes. Assim, as políticas são instituídas de cima para baixo sem alterações significativas no processo educacional. Sendo que o objetivo principal é a expansão no número de matrícula e todas as partes envolvidas quase sempre estão de acordo, pois não há manifestações contrárias. Essa política expansionista recebe apoio de organismos internacionais de financiamento o que reforça ainda mais esse modelo.

A descentralização educacional que é vista como um fator modernizador em alguns momentos acaba criando conflitos entre a instância nacional e a instância regional, a medida que as políticas implementadas pelo governo federal não vão de encontro com as políticas implementadas pelos governos regionais.

As políticas adotadas pelo governo federal não levam em conta a diversidade cultural e territorial do país. E políticas implantadas não correspondem as realidades locais, e não há uma preocupação por parte dos governos locais em ajustar as políticas a sua realidade. E muito menos por parte do governo federal em reavaliar suas políticas.

Considerações Finais

Todavia, para se discutir sobre Políticas Públicas é necessário compreender sobre questões inerentes ao processo de percepção, formulação, implantação e análise dos resultados das políticas adotadas no decorrer da construção da história e seu processo de desenvolvimento na construção de um Estado gestor.

Ao mesmo tempo em que o Estado assume um discurso de fomentador de uma sociedade democrática, a história não deixa de revelar os fracassos que foram ocorrendo na gestão da política educacional, o que podemos chamar de dependência da trajetória.

Tantos as políticas educacionais como os programas de transferências de renda não **garantem às classes mais baixas a tão sonhada qualidade de vida. Essas políticas têm dito pequeno impacto sobre as classes mais baixa.**

Amartya Sen entende que o fortalecimento da democracia é essencial para o bem estar dos cidadãos. Sen acredita que a participação ativa dos indivíduos é hoje a mais importante arma contra políticas oriundas de programas governamentais mais comprometidos com a acumulação de capital tradicional. Sen considera as liberdades dos indivíduos os **elementos constitutivos básicos para desenvolvimento e afirma não ser possível promover o desenvolvimento econômico se ele não tiver associado ao desenvolvimento social.**

Sen aponta uma significativa melhora no quadro da educação na América Latina, devido à implementação de políticas públicas educacionais na última década. Dessa forma, pode-se perceber a importância do investimento em educação por parte do Estado. A educação, uma vez que seus benefícios ultrapassam o ganho individual pode ser definida como bem semipúblico por conter um componente de bem público, uma vez que uma expansão geral da educação e alfabetização em uma região pode favorecer a mudança social, além de ajudar a aumentar o progresso econômico que beneficia também outras pessoas. O papel do Estado é fundamental na expansão da educação básica de forma notável em todo o mundo.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro 1988. 25. ed. São Paulo. Saraiva, 2000.

SEN, Amartya Kumar. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. O programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. *Texto para Discussão n° 1424*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.